

Défense & Stratégie

Sommaire

Dossier

« Le désarmement structurel de l'Europe »

Editorial : « Les enjeux d'un désarmement structurel en Europe » 02

Patrice Buffotot

La réforme de la Bundeswehr » 05

Françoise Manfrass-Sirjacques

L'Espagne réduit ses crédits militaires 26

par Natividad Fernandez Sola

**La France : les ambitions du Livre blanc de 2008
devront-elles être revues à la baisse ?** 33

Patrice Buffotot

**Réorientation stratégique au Royaume-Uni :
l'économie politique de la sécurité** 41

David Hanley

**L'impact des réductions budgétaires en Europe sur
les capacités militaires européennes de projection** 52

Natividad Fernandez Sola

Notes de lecture

- **Qiao Liang et Wang Xiangsui. *La guerre hors limites.*** Paris, Bibliothèque Rivages, 2003. 318 pages.

Matthieu Ollagnon 61

- **André Bourachot. *De Sedan à Sedan. Une histoire de l'armée française. Tome 1 : 1870-1918.*** Bernard Giovanageli Editeur, 2011. 287 p.

Patrice Buffotot 64

L'Espagne réduit ses crédits militaires

Natividad Fernández Sola

Professeur de Droit international, Chaire Jean Monnet,
Université de Saragosse (Espagne)

La crise économique et financière a touché l'Espagne d'une façon plus aigüe que d'autres pays, et le redressement économique s'avère difficile. Pendant des mois on a parlé d'un possible sauvetage économique du pays de la part de l'Union Européenne. L'Espagne a dû comme de nombreux pays européens tailler elle aussi dans ses crédits militaires. On verra quelles en sont les implications sur les forces armées et leurs capacités de projection et de leur participation à la politique commune de sécurité et de défense (PCSD) de l'Union européenne

Une réduction de 7% du budget de la défense 2011

Les mesures prises par le gouvernement espagnol pour répondre à la crise consistent notamment à réduire le déficit budgétaire. L'objectif fixé est d'atteindre 3% du PIB avant 2013. Le budget défense 2011 est de 7.156.379 millions d'euros contre 7.691.995 millions d'euros en 2010 ce qui représente une baisse de 7%.

Comme dans d'autres pays européens, le Ministère de la Défense semble être le ministère le moins touché puisque le budget de la défense 2011 a été approuvé avec ladite réduction moyenne de 7%. Il faut cependant préciser que c'est la troisième année consécutive où l'on assiste à une réduction du budget de la défense. Il est en effet passé de 8.491 millions d'euros en 2008 à 7.691 millions en 2010 et à 7.156 millions en 2011, auxquels il faut ajouter environ 760 millions d'euros pour les opérations extérieures. Cependant, les récentes estimations pour la campagne de la Libye, en application de la résolution du Conseil de sécurité N° 1973, sont

de 25 millions d'euros²⁸. Donc, le chiffre de cette partie serait de 782 millions d'euros. La réduction principale est concentrée sur les dépenses de personnel (4.767 millions, c'est à dire 273 millions d'euros de moins qu'en 2010 soit une baisse de 5,42%) et en investissements réels (1.005 millions, ce qui représente une baisse de 16,39% ou 197 millions d'euros de moins par rapport à 2010), tandis que les crédits destinés aux programmes de modernisation sont d'un milliard d'euros (1.005 millions, soit une réduction de 16,39%). On y inclut, à côté des programmes de modernisation, le support logistique et la Recherche et le Développement (R&D).

En plus, il faut tenir compte des financements qui viennent du Ministère de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce pour le préfinancement des programmes de modernisation des Forces armées (794,83 millions d'euros) et du Fonds de Contingence qui prévoit des crédits pour financer la participation des Forces armées à des opérations de maintien de la paix. Dans ces conditions, et d'après la position officielle, on est en mesure d'assurer la sécurité des troupes et la capacité opérationnelle des Forces armées.

L'évolution du budget de défense par rapport au PIB, d'après le tableau ci-joint, passe de 0,92% en 2000, à 0,73% en 2010. Pour l'année 2011, il doit atteindre 0,66% du PIB.

| Le budget de la défense nationale et sa part dans le PIB espagnol (en milliers d'euros) | | | |
|--|-----------------|----------------|-------|
| Source: Presupuesto del Ministerio de Defensa (2011) | | | |
| Années | PIB | Budget Défense | % PIB |
| 2000 | 630.263.000 € | 5.799.765 € | 0,92 |
| 2001 | 680.678.000 € | 6.060.765 € | 0,89 |
| 2002 | 729.206.000 € | 6.320.213 € | 0,87 |
| 2003 | 782.929.000 € | 6.477.224 € | 0,83 |
| 2004 | 841.042.000 € | 6.744.339 € | 0,80 |
| 2005 | 908.792.000 € | 6.988.186 € | 0,77 |
| 2006 | 984.284.000 € | 7.413.940 € | 0,75 |
| 2007 | 1.052.730.000 € | 8.049.986 € | 0,76 |
| 2008 | 1.088.502.000 € | 8.491.312 € | 0,78 |
| 2009 | 1.053.700.000 € | 8.252.932 € | 0,78 |
| 2010 | 1.054.600.000 € | 7.691.995 € | 0,73 |
| 2011 | 1.081.500.000 € | 7.156.380 € | 0,66 |

²⁸ Les dépenses de la mission *Odissey Dawn* en Libye seront imputées aux applications budgétaires 128, 228 et 628.

Quelles sont les implications de la réduction budgétaire sur la défense ?

La réduction du budget devrait permettre, d'après les estimations officielles, de maintenir les grands programmes d'acquisition, garantir la sécurité des troupes, les capacités opérationnelles des forces armées, l'accomplissement des engagements avec les alliés et les missions internationales.

En ce qui concerne les investissements, la réduction principale touche les programmes les plus importants de modernisation et il faudra négocier à nouveau des compromis avec les entreprises pour les retards de paiement. Il faut souligner qu'il s'agit de la troisième année consécutive où des économies sont réalisées par le gouvernement dans les dépenses de défense²⁹. La conséquence immédiate est la forte augmentation de la dépense financière difficile à évaluer à l'avance. Les programmes spéciaux d'acquisition seront les plus touchés avec une réduction de 38,7%. Cependant, en 2011 on va commencer à recevoir quarante-trois véhicules de combat *Pizarro* et trois navires de surveillance maritime (*BAM*); on continuera la réception de sept avions de combat *Typhoon Eurofighter*, quatorze chars *Leopard 2E*, huit hélicoptères d'attaque *Tigre*, 1 hélicoptère de transport, les missiles *Iris* et *Taurus*, l'obus REMA 155/52.

Deux processus différents ont permis la rationalisation du nombre de contrats, ainsi que la réduction des coûts et un meilleur contrôle grâce à la gestion stratégique des ressources.

Les dépenses dues aux opérations internationales de paix et d'assistance humanitaire sont à la charge de la partie 228, chapitre 2, du Budget de Défense espagnol³⁰; partie relativement réduite, d'environ 14 millions, par rapport au coût total des opérations, environ 760 millions-. Pour cette raison, une augmentation des crédits initiaux est prévue par la voie du Fond de Contingence lequel représente 95% du financement total des opérations de paix³¹. Le contexte de réorganisation des dépenses publiques ainsi que la pression des besoins sociaux accrus peuvent mettre en

²⁹ Les crédits d'investissements étaient, en 1994, de 1.430 millions d'euros et, en 2011 de 1.074 millions d'euros, ce qui, en monnaie constante représente un tiers de la quantité assignée en 1994.

³⁰ Depuis 20 ans, on a attribué pour ces opérations plus de 130.000 hommes et plus de 7.226 millions d'euros. A partir de 2011, la participation des Forces armées aux opérations de maintien de la paix est contenue aux applications budgétaires 228, 128 et 668.

³¹ Entre 2005 et 2009, environ 20% du Fonds ont été utilisés pour les opérations de maintien de la paix.

danger le financement extraordinaire apporté par le Fonds de Contingence et, de ce fait, les ressources nécessaires pour faire face aux engagements internationaux.

Les opérations prévues dans le budget 2011 sont EUNAVFOR- Atalanta et EUTM en Somalie, la FINUL au Liban, l'ISAF en Afghanistan et en Bosnie - Herzégovine aux Balkans. Concernant les opérations militaires menées par l'Union européenne, nous avons la mission Atalanta (précisez son objet et décliner les autres sigles) L'Espagne a prévu plus de 58 millions d'euros en 2009 pour son financement. Etant donné qu'en février 2010 les ministres de la défense ont décidé d'élargir les objectifs de l'opération et que l'Espagne s'est engagée à renforcer la mission au delà de 2010, les prévisions budgétaires doivent augmenter. Si les dépenses en 2010 ont été de plus de 85 millions, il est prévu plus de 97 millions d'euros pour 2011³². Le budget pour EUTM Somalie est de plus de 2 millions d'euros, dont les dépenses communes sont passées de 745.000 euros en 2010 à 421.256 euros en 2011 car l'essentiel du financement a été assuré la première année. Finalement, la mission EUFOR-Althea en Bosnie-Herzégovine n'est plus une mission de maintien de la paix *stricto sensu*; elle est devenue une mission de formation et d'assistance militaire, d'où la présence autorisée de 40 militaires. La réduction budgétaire pour Althea est donc de presque de 90% ; elle est en effet tombée de 35 millions en 2010 à 5,5 millions en 2011.

Ainsi, on assiste à une diminution du budget des dépenses communes pour les missions de l'UE, de 16 millions d'euros en 2008, à 3,1 millions en 2011 (prévision) malgré le coût de l'opération EUFOR Tchad qui a fait monter le total pour les années 2008 et 2009. Dans son ensemble, les opérations militaires de l'UE sont passées de plus de 113 millions en 2008 à 105 millions prévus pour 2011.

Cependant, les chiffres de 2008 et 2009 sont déterminées par l'opération EUFOR Tchad dont le coût des dépenses communes, financées par le mécanisme Athena, a été le plus élevé de toutes les missions militaires européennes. Si l'on compare simplement les deux derniers exercices, avec le même nombre de missions, on constate une réduction de la contribution espagnole aux dépenses communes de 35% (4.756 à 3.117 millions d'euros) tandis que la

³² Sont incluses les parties des dépenses purement nationales, ainsi que la participation espagnole à *Athena*. Cette dernière tend à diminuer une fois l'opération déployée sur le terrain.

réduction globale des 27 pays européens a été de 25%. Cependant l'apport de ressources matérielles et humaines la plus élevée de la part de l'Espagne aux missions militaires de l'Union est celui de la mission Atalanta. D'autre part, la contribution espagnole au budget de l'Agence européenne de défense (AED) et du Centre Satellitaire de l'UE (CSUE) à Torrejon reste relativement fixe dans une fourchette qui se situe entre un 8,5 et un 8,8% entre 2008 et 2011.

En comparant ces chiffres avec le coût d'autres missions militaires non-UE, on voit qu'au Liban pour la FINUL, l'Espagne a dépensé 800 millions d'euros jusqu'au 2010, la prévision pour 2011 étant de 196 millions. Pour sa part, le coût de l'ISAF s'est multiplié par trois -jusqu'à 464 millions d'euros - depuis 2004, date à laquelle le gouvernement autorisa l'augmentation du contingent espagnol. La prévision pour 2011 est de 450 millions. Il s'agit pourtant de la mission la plus coûteuse à laquelle l'Espagne a participé, même sans inclure l'apport à l'opération *Enduring Freedom* entre 2002 et 2004. Finalement on peut vérifier que la contribution espagnole à l'OTAN a augmenté en termes absolus de 13% puisqu'elle est passée de 4% à 4,23% du budget militaire et, plus remarquable encore, la contribution pour le programme des investissements de sécurité (NSIP) a augmenté de 61%, de sorte que la contribution espagnole passera de 3,85% à 4,5%.

Les implications sur les capacités de projection des forces espagnoles

Il est évident que les exigences comptables de Bruxelles pour la réduction du déficit public ont eu un impact décisif sur l'analyse stratégique à moyen terme de l'Etat espagnol.

Il n'y a presque pas de problème en ce qui concerne la réduction du personnel, sauf que les chiffres sont déjà à la limite des besoins de l'Espagne compte tenu de l'exigence de rotation périodique des unités. En plus, cette diminution de personnel a lieu au moment où les demandes des engagements internationaux pour l'Espagne sont devenues plus fortes. Il y a des difficultés dans le recrutement des spécialistes comme les pilotes, les médecins ou les spécialistes de l'équipement de Neutralisation, Enlèvement et Destruction d'Explosifs (NEDEX). L'aspect positif de la réduction des effectifs militaires (environ 82.500 à la fin de l'année 2011) doit faciliter la constitution d'une force bien dimensionnée, tandis que les efforts pour améliorer la formation militaire, spécialement par les nouvelles « universités de la défense » (plus de 2 millions d'euros), permettra un niveau approprié pour le développement des

missions militaires.

À présent, les effectifs pour les trois armes et corps communs sont de 129.723 personnes se répartissant ainsi :

| Années | CADRES | Offic. et Sous- officiers | Militaires du rang | | Total des Effectifs | |
|------------------|---------------|---------------------------------|--------------------|---------------|---------------------|----------------|
| | 2009 | 2011 | 2009 | 2011 | 2009 | 2011 |
| ARMÉE DE TERRE | 22.397 | 22.690 | 52.201 | 53.588 | 74.598 | 76.278 |
| MARINE | 7.637 | 7.724 | 12.517 | 13.342 | 20.154 | 21.066 |
| ARMÉE DE L'AIR | 9.062 | 9.150 | 11.489 | 11.627 | 20.551 | 20.777 |
| SERVICES COMMUNS | 7.197 | 6.975 | 4.319 | 4.627 | 11.516 | 11.602 |
| TOTAL | 46.293 | 46.539 | 80.526 | 83.184 | 126.819 | 129.723 |

Source : DIGENPER, Ministère de Défense

Les effectifs sont suffisants si l'on considère le nombre de ceux projetés en ce moment dans le cadre des opérations extérieures (3.521 hommes). (Voir tableau ci-dessous)

| Forces espagnoles à l'extérieur | | |
|---------------------------------|-----------------------------|------------------|
| OPERATIONS | Effectifs maximum autorisés | Forces déployées |
| EUFOR ALTHEA | 40 | 20 |
| ATALANTA | 395 | 381 |
| EUTM SOMALIA | 38 | 38 |
| ISAF | 1521 | 1489 |
| UNIFIL (LIBANO) | 1100 | 1073 |
| LIBIA (NFZ + EMBARGO) | 500 | 500 |
| TOTAL | 3594 | 3521 |

Source : DIGENPER, Ministère de Défense

La limitation de 40% de l'activité du matériel lourd, du nombre de jours d'instruction sur le terrain par soldat, l'augmentation du temps d'immobilisation à quai des navires; la réduction du nombre des manœuvres ou la limitation des exercices en vol des avions auront une incidence sur la formation pratique et de la compétitivité de nos forces armées en comparaison avec celles d'autres pays.

Comme les réductions budgétaires successives de la défense ont été progressives (1,84% en 2009, 6,97% en 2010 et 7/7,4% en 2011) cela risque d'obliger l'Espagne de changer la structure de ses forces armées et donc de réviser sa Stratégie de Défense³³.

Il est évident que si l'Espagne, est un des partenaires les plus engagés dans les missions civiles et militaires, devait se retirer faute de ressources matérielles et humaines et de capacités militaires suffisantes, cela aurait indéniablement un impact sur la PCSD.

Une incitation à la coopération

La réduction des programmes de modernisation aura sans doute une répercussion notable sur la PCSD étant donné le retard généralisé pour un grand nombre de projets, leur coût financier et la dégradation de l'image de l'industrie européenne de la défense. La minoration des investissements a également une incidence importante sur le développement de la PCSD en retardant le décollage du « moteur économique et technologique » de la politique de défense. Même si on arrive à progresser dans la mutualisation et le partage des tâches, il est difficile de voir une amélioration dans l'avenir, surtout lorsque l'on compare la faiblesse des investissements dans la défense des Européens par rapport aux Américains.

L'Espagne va connaître des difficultés croissantes pour assumer de nouvelles missions militaires, principalement les missions onéreuses du type EUFOR Tchad ou EUNAVFOR Atalanta qui sont également très exigeantes du point de vue des ressources humaines. De même, les restrictions des crédits dans la modernisation de l'outil militaire et les investissements (coût de plus en plus élevé des systèmes d'armes modernes) vont limiter les interventions pour des raisons financières et techniques. Mais ces difficultés nationales vont sans doute inciter les responsables européens à envisager des plans de mutualisation et de partage des tâches et de ressources dans le cadre de l'Union européenne.

*

* *

³³ Il faudrait se demander si les postulats qui sous-tendent la Directive de Défense Nationale 1/2008 sont toujours valables.

L'impact des réductions budgétaires en Europe sur les capacités militaires européennes de projection

Natividad Fernández Sola

Professeur de Droit international, Chaire Jean Monnet,
Université de Saragosse (Espagne)

Les conséquences de la crise financière mondiale sur les budgets de défense en Europe

Lors du début de la crise économique mondiale, les Etats membres de l'Union Européenne (UE) négociaient le Traité de Lisbonne, en reprenant les dispositions de la Constitution Européenne laquelle incluait pour la première fois la Politique Commune de Sécurité et Défense (PCSD) et donnait ainsi une certaine visibilité à cette politique dorénavant dénommée « politique commune ».

Si les ambitions de la PCSD étaient considérées comme réalistes malgré de nombreuses faiblesses, elles sont aujourd'hui estimées comme trop ambitieuses à cause de la crise financière mondiale.

Au moment de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, la crise financière a été une des principales causes de la réduction des dépenses militaires dans tous les Etats membres de l'Union européenne. Pour des raisons principalement politiques, notamment pour tenir compte de l'opinion publique, les budgets de défense ont déjà été réduits en Europe sauf en Grèce. Au Royaume-Uni et en France, c'est la crise qui a contraint ces pays à réduire leurs crédits de défense.

La baisse des budgets de défense des pays européens a des conséquences aussi bien sur l'OTAN que sur l'Union Européenne (UE) et la politique de sécurité de l'Europe⁶⁹.

Les réductions budgétaires ont dominé les débats lors du sommet de l'OTAN à Lisbonne les 19-20 novembre 2010 où les alliés ont décidé de restructurer l'Alliance pour augmenter son efficacité. Première conséquence, le nombre des Quartiers Généraux de la structure militaire passera de 11 à 7, le personnel sera réduit d'un tiers et il ne restera seulement que 3 agences sur les 14 existant actuellement. Après le sommet de Lisbonne où les membres de l'OTAN ont approuvé le Nouvel Concept Stratégique (NCS), le Secrétaire Général de cette Organisation, Anders Fogh Rasmussen, a confirmé l'actuel niveau d'ambition de l'Alliance tout en procédant à des ajustements. Ainsi, quelques Etats ont discuté les critères adoptés concernant les budgets de défense. Le premier critère prévoit que les Etats membres doivent atteindre l'objectif de 2% du PIB. Certains pays considèrent qu'il s'agit d'une orientation et non d'un objectif contraignant puisqu'il n'y a pas eu d'accord. L'autre critère est de consacrer 20% du budget de la défense à l'équipement militaire. Même, l'Espagne a souligné les difficultés de soutenir toutes les missions prévues par le NCS, à savoir la défense collective, la prévention et la gestion des crises, ainsi que la contribution à un environnement sûr et stable. Le Secrétaire général a exhorté les Etats de mettre un terme à la réduction des budgets de la défense car elle risquait de mettre en cause le rôle de l'Alliance en tant qu'acteur central de sécurité. D'après lui, les coupes doivent faire l'objet d'une concertation entre les Etats membres pour s'assurer que la sécurité collective de l'OTAN ne soit pas compromise⁷⁰. Ces circonstances peuvent faire du Nouveau Concept Stratégique une simple déclaration d'intentions. Les Etats-Unis ont manifesté également leur souci en ce qui concerne les réductions de crédits militaires qui pourraient entraîner à terme une dépendance de plus en plus grande des Européens à l'égard des forces américaines. Bien qu'ils aient augmenté leur budget de défense pour 2011 de 22 milliards de dollars, les Etats-Unis vont le

⁶⁹ Sur les effets de la crise d'endettement sur les modèles de défense en Europe et, par là, sur la Politique Commune de Sécurité et Défense, voir P. Buffotot, « Endettement et défense. Les conséquences de la crise de l'endettement sur la défense », *Défense & Stratégie*, Été 2010, n° 29, pp.16-28.

⁷⁰ Statement during the Security Conference in Munich, February 2011 ; voir Michael Birnbaum « Cuts in European Defense budgets raise concerns for U.S., NATO », *The Washington Post*, February 14, 2011, and Brooks Tigner, "NATO chief warns Europe of dangers of defence cuts", *Jane's Defence Weekly*, 9 Février.2011. D'après cet analyste les Etats-Unis finançaient 50% du budget de l'OTAN et actuellement 75% !

réduire de 78 milliards de dollars pour les cinq prochaines années⁷¹, baisse toute relative car le budget américain de défense représentera encore 3,6% du PIB du pays.

Des mesures de réductions ont été adoptées en 2010 non seulement dans les trois grands pays de l'Union européenne, à savoir le Royaume Uni, la France, et l'Allemagne mais aussi par de nombreux autres pays. Ainsi le gouvernement des Pays-Bas a décidé de réduire le nombre des emplois du Ministère de la Défense de 15%. L'Italie a dévoilé aussi un plan pour réduire ses dépenses militaires de 10% en 2010 (budget de 14,2 milliards d'euros). Il en est de même du Portugal qui réduira ses effectifs de 6,5% d'ici 2013. La Suède met fin au service militaire le 1^{er} juillet 2010 pour réaliser des économies.

Le gouvernement allemand a approuvé au mois de décembre le plan du Ministre de la Défense consistant à ramener le personnel de 240.000 à un maximum de 180.000 hommes. Il a aussi décidé de mettre fin au service militaire. Cette mesure devrait avoir un impact positif sur les économies réalisées par ce Ministère qui veut réduire les dépenses de défense de 8,3 milliards d'euros sur trois ans, de 2012 à 2014. Le budget passerait de 31 milliards en 2010 à 27 en 2014 soit une baisse de 13% ! (Voir l'article de Françoise Manfrass-Sirjacques)

Les coupes dans le budget du ministère britannique de la Défense qui devaient se situer entre 10 et 20%, finalement se sont limitées à environ 8% sur les quatre prochaines années, alors que de nombreux autres ministères du pays devraient voir leur budget amputé d'environ 25% pour réduire le déficit public. Ces mesures suscitent l'inquiétude des Etats-Unis qui s'interrogent sur son impact sur l'OTAN⁷². Cependant, après la publication de la *Comprehensive Spending Review* (octobre 2010), le Ministère de la Défense a averti les forces armées que des réductions budgétaires plus importantes affecteraient les engagements ultérieurs. Il semble donc que l'unique option politiquement acceptable était de rouvrir la *Strategic Defence and Security Review*, ce qui implique une révision drastique des ambitions militaires et budgétaires du Gouvernement⁷³. (Voir l'article de David Hanley)

⁷¹ Enrique Fojón, « El menguante presupuesto de defensa de Estados Unidos », *Revista Atenea*, 2011, <http://www.revistatenea.es>.

⁷² « Royaume-Uni/Défense: Une réduction du budget de Défense inférieur à 10% », *Europe Diplomatie & Défense*, N°358, 19 octobre 2010. De même, aux Etats-Unis, la *Quadrennial Defense Review* (QDR) en 2010 essaya de faire le bilan entre dépenses et sécurité.

⁷³ « UK Defence ministry looks to further cuts », *Jane's Intelligence Weekly*, 20-Jan-2011. *Strategic Defence and Security Review*, publiée le 19 octobre 2010.

L'accord franco-britannique de novembre 2010 est le reflet de ces mesures d'économies⁷⁴. Il tend à limiter les conséquences les plus négatives de ces économies, tant pour l'institution militaire que pour la compétitivité de l'industrie de la défense en Europe. Il s'agit d'un rapprochement sans précédent dans le domaine militaire, notamment, dans l'aéronavale.

L'accord devrait conduire à une optimisation des dépenses dans le secteur de la défense permettant de réduire les crédits militaires sans pour autant affaiblir l'outil de défense.

L'accord bilatéral constitue pour certains analystes une atteinte au développement de la PCSD car les deux pays ont préféré agir en dehors des prévisions du Traité de Lisbonne, dans le cadre d'une coopération structurée permanente par exemple. Si les deux pays avaient travaillé dans le cadre du Traité de Lisbonne, ils auraient conservé leur souveraineté tout en montrant leur pouvoir de leadership au sein de l'Union Européenne.

Les économies au sein des structures européennes

Des réductions budgétaires se font sentir également au niveau européen, où l'Agence Européenne de défense (AED/EDA) a eu des difficultés pour faire approuver son budget du fait de l'opposition de certains Etats membres, notamment du Royaume-Uni.⁷⁵ En 2009, le budget général de l'AED a baissé de 4,9% (3,5% pour l'équipement et 4% pour la Recherche et développement)

Entre 2007 et 2009 les budgets européens de défense ont été réduits de 8,5%, tandis que le budget général de l'UE augmentait lui de presque 4%.

La situation de l'UE et des Etats membres s'explique par la baisse de la perception de la menace. La conséquence est claire : si l'on n'investit pas dans la défense, le rôle que pourra jouer l'Union européenne sur la scène internationale sera réduit. Comme les précédents historiques le montrent, la réduction des ressources destinées à la défense marque le seuil du déclin en termes de

⁷⁴ Patrice Buffotot, "les accords de défense franco-britannique", in *Défense & Stratégie*, automne 2010, N°30, pp19-30.

⁷⁵ Le Haut Représentant avait demandé une augmentation de 2,2% du budget de l'AED pour 2011, en réduisant les dépenses de fonctionnement de l'agence et en augmentant de 10% le budget opérationnel. La proposition refusée formulait d'une façon plus précise le rôle de l'AED dans le cadre de la coopération structurée permanente et son rôle en matière de marchés publics.

pouvoir international⁷⁶. Les données comparatives récentes avec les grandes puissances mondiales montrent clairement la place modeste de l'Europe. Alors que les budgets de la défense baissent en moyenne de 3,5% au sein de l'UE, ils augmentent de 6,8% aux Etats-Unis, de 14,5% en Chine et de 16,9% en Russie.

D'après les données comparées par l'AED, pour l'année 2009 les États-Unis dépensent 498 milliards d'euros pour la défense soit 2,6 fois plus que les 194 milliards d'euros dépensés en Europe⁷⁷. Autrement dit, depuis 2006, les dépenses pour la défense aux Etats-Unis sont passées de 492 milliards d'euros à 498 milliards d'euros alors qu'en Europe elles ont baissé de 201 milliards d'euros à 194 milliards. Il en est de même pour les dépenses de « personnel », où le coût pour le personnel militaire est supérieur en Europe à celui des Etats-Unis alors que le phénomène est inverse pour le coût du personnel civil qui est supérieur aux Etats-Unis ; cependant, ceci représente 20,9% du budget américain contre 50,7% pour l'UE. Les différences sont notables si l'on compare les dépenses pour les opérations et la maintenance (44,2 milliards d'euros en 2009 contre 154,5 milliards d'euros pour les Etats-Unis), les investissements (40,9 milliards d'euros contre 154,5 milliards d'euros pour les Etats-Unis) et en Recherche & Développement, 8,4 milliards d'euros (soit une baisse de 8,6% depuis 2006) contre 57,4 milliards d'euros pour les Etats-Unis. L'écart se creuse dangereusement entre les deux alliés.

Les capacités globales de projection des pays de l'UE sont de 440.000 hommes sur un effectif global de 1,8 millions en 2009. La moyenne de forces déployées est de 80.000 hommes depuis 2006. On assiste à une tendance à la baisse puisque qu'elles sont de 68.000 au cours de l'année 2009. Les Etats-Unis avec des effectifs de 1,4 millions de militaires peuvent projeter en 2008 un total de 210.000 hommes soit 15% de leurs effectifs au lieu de 4,4% pour les Européens⁷⁸.

Malgré la difficile situation actuelle, la défense européenne pourrait sortir renforcée de cette période de vaches maigres. Ainsi, le Traité de Lisbonne prévoit (article 41) que le Fonds de lancement devrait permettre le financement des activités préparatoires des

⁷⁶ Nial Ferguson, *Historian warns of sudden collapse of American Empire*, Opening Conference at the Aspen Institute, July 2010, <http://www.aspendailynews.com/section/home/141349>

⁷⁷ EDA, *European – United States Defence Expenditure* in 2009, décembre 2010; et *Defence Data* 2009, 2010.

⁷⁸ Assemblée nationale, Avis N°2862 présenté par la commission de la défense nationale sur le projet de loi de finances 2011, Tome VII: Equipements des forces, dissuasion par François Cornut-Gentil, 14 octobre 2010, p 172.

missions PCSD non couvertes par le budget de l'UE. Bien qu'une articulation avec le mécanisme Athena soit nécessaire, le Fonds de lancement est un instrument de l'action extérieure de l'UE qui dépend du nouveau Service européen pour l'Action Extérieure (SEAE/EEAS) mis en place le 1^{er} décembre 2010 avec à sa tête, Madame Catherine Ashton. Cela devrait faciliter, le cas échéant, le financement du déploiement des groupements tactiques.

D'autre part, les ministres de la Défense des 27 commencent à penser collectivement. Ils ont invité la Haute Représentante, Catherine Ashton et l'Agence Européenne de Défense à identifier les domaines où ils pourraient unir leurs forces. L'idée consiste à intensifier les coopérations, à financer des projets communs et à accroître l'interopérabilité entre les armées nationales (mutualisation et partage)⁷⁹. Dans l'immédiat, on a essayé de déterminer d'une façon pragmatique les domaines où des économies seraient possibles et clairement identifiables, comme la formation militaire, la logistique, le transport aérien, le commandement et le contrôle multinational dans les secteurs aérien, terrestre et maritime. Un rapport devrait être rendu à la fin du premier semestre 2011. Reste à savoir jusqu'où seront prêts à aller les Vingt-sept. En mutualisant davantage les investissements, les capacités militaires ou encore la formation des troupes, les Européens espèrent maintenir le niveau de leur défense, qui ne représente aujourd'hui plus que 20% des dépenses militaires mondiales et totalise deux millions de personnels (1,6 millions de militaires et 0,4 millions de civils).

Lorsqu'au cours de l'année 2000 la PESD a commencé à se développer, il était évident pour les responsables politiques que pour devenir un véritable acteur international, l'UE avait besoin, non seulement de son poids économique et de ses valeurs mais aussi de la capacité de projeter des forces et d'avoir des instruments pour gérer les crises internationales et ainsi de pouvoir faire entendre sa voix dans le monde.

On a vu pendant les Présidences du Conseil par l'Espagne, par la Belgique, et par la Hongrie, l'extrême difficulté d'avancer en utilisant les possibilités offertes par le Traité de Lisbonne, à savoir la coopération structurée permanente, la création de « battlegroups » et la promotion du rôle de l'Agence Européenne de la Défense. Les difficultés économiques pour financer ces initiatives ont été une des raisons de leur échec.

⁷⁹ Sujet principal à la réunion informelle des ministres de défense à Gant, en septembre 2010. Voir Brooks Tigner, "EU discusses pooling resources during financial crisis", *Jane's Defence Weekly*, 27 January 2011. La mutualisation a été également l'objet d'un séminaire organisé par la Présidence hongroise le 3 février à Budapest.

L'avenir stratégique et politique de l'Europe

Le désarmement structurel de l'Europe, conséquence de la crise de l'endettement subi régionalement après de la crise financière globale, risque de confirmer l'insignifiance stratégique et politique de l'Europe sur la scène internationale. Cette évidence s'impose si on le compare avec la hausse des budgets de défense de la Chine et de l'Inde⁸⁰, par exemple.

Dans son ensemble, la réduction des budgets de défense en Europe provoque une paralysie de la PCSD ; paradoxalement celle-ci a avancé plus vite lorsqu'elle était une politique « para-constitutionnelle » avant d'être une politique officiellement consacrée par le Traité de l'Union Européenne.⁸¹ À présent, un sentiment de désillusion prévaut en Europe, notamment au sein de la population.

La crise financière mondiale risque d'augmenter l'instabilité dans plusieurs régions du monde et donc de menacer la sécurité de l'Europe. Dans ces conditions, il semble plus nécessaire que jamais de développer une politique commune de sécurité et de défense et surtout d'avoir une stratégie européenne.

La mise en commun de capacités et le partage de projets semble la meilleure, sinon la seule, possibilité pour sortir de l'impasse dans laquelle la situation économique mène l'Europe. L'optimisation des dépenses est possible par la mutualisation et le partage des capacités (*pooling & sharing*) ainsi que le recours systématique à l'AED et à des projets conjoints de recherche et de développement, ou bien à des accords bilatéraux qui facilitent cette coopération. Les outils prévus par le Traité de Lisbonne sont désormais considérés trop lourds par les Etats membres lesquels préfèrent, en période de crise, des formules bilatérales plus souples et moins contraignantes. Aujourd'hui, l'opinion dominante considère que ces nouvelles formules de coopération, sont trop rigides et difficiles à appliquer, eu égard à la difficulté de prendre des décisions à 27. C'est le point de vue du Royaume-Uni; ce pays après avoir conclu un accord avec la France, envisage la conclusion d'un autre accord avec l'Italie relatif au développement des

⁸⁰ Voir *SIPRI Yearbook 2010*. Armaments, Disarmament and International Security.. www.sipri.org.

⁸¹ Moustakis et Violakis ont constaté le rythme décéléré de la convergence de la PCSD (Moustakis, Fotios et Violakis, Petros, « European Security and Defence Policy Deceleration : An Assessment of the ESDP Strategy », *European Security*, col.17, No.4, 2008, pp.421-433).

Véhicules Aériens Non Pilotés (drones). D'autres partenariats, par exemple avec l'Allemagne, ne sont pas exclus⁸².

Dans ces conditions, l'unique option si l'on veut éviter la paralysie, est d'emprunter des voies informelles et d'essayer de conserver un certain contrôle européen en attendant que les conditions économiques s'améliorent et que la conscience politique s'affirme.

De plus, il faut renforcer la cohérence des instruments et des fonds de l'Union ayant des implications pour la sécurité. Ainsi, l'on devrait assurer la cohérence entre la PCSD, le mécanisme Athena et l'Instrument pour la Stabilité⁸³ mais sa programmation à long terme doit être cohérente avec toutes les autres politiques comme par exemple la politique de voisinage qui ont un impact sur la stabilité à long terme. Cela devrait permettre de définir une approche globale et une utilisation efficiente des fonds de l'UE. Ceci exigerait une étroite coordination entre le Conseil de l'UE et la Commission s'agissant du planning des missions et des opérations et la prise en compte de la PCSD dans la programmation des politiques communautaires ayant une dimension « sécuritaire ».

Une coopération plus étroite avec l'OTAN, plus spécifiquement entre l'PAED et le Commandement Allié de Transformation, est nécessaire. Actuellement la coopération entre ces deux organismes couvre la lutte contre les engins explosifs improvisés, l'appui logistique par le biais d'un programme lié au renforcement de la disponibilité des hélicoptères et la coopération dans le domaine de l'appui médical. L'élargissement de cette coopération au domaine de la protection contre les menaces chimiques serait souhaitable.

De même, il serait nécessaire de renforcer la coopération avec la Commission européenne, notamment en matière de financement de la recherche, des activités spatiales et des marchés publics de défense.

D'après le rapport du député français Yves Fromion, la coopération structurée permanente pourrait être une autre formule

⁸² Matthew Bell, "Interview: Peter Luff, minister for Defence Equipment, Support and Technology", *Jane's Defence Weekly*, 16-Feb-2011.

⁸³ L'Instrument pour la Stabilité 2007-2013, apporte une aide financière de 2,06 milliards d'euros sur 7 ans. Il a été conçu pour répondre aux défis en matière de sécurité mondiale et de développement en complément des instruments géographiques. Il remplace plusieurs instruments en faveur de la lutte contre les drogues, du déminage, des populations déracinées, de la gestion des crises, de la réhabilitation et de la reconstruction. Règlement du 15 novembre 2006 in *JOCE* du 24 novembre 2006.

pour mieux dépenser⁸⁴ et inciter les Etats à des investissements conjoints. Cependant, il semble que la position des Etats membres ne soit pas favorable à cette formule de flexibilité prévue par le Traité de Lisbonne.

Entre des mesures qui pourraient favoriser la sécurité européenne à une époque de coupes budgétaires, comme la prise en charge par le budget de l'UE d'une partie des dépenses de la PCSD d'une part, et le renforcement d'autre part des pouvoirs du Parlement européen dans le domaine de la sécurité, permettraient d'aboutir à une perception « commune » des menaces et des solutions. L'UE pourrait alors se doter d'une capacité de projection internationale. Un renforcement de l'AED ou, à défaut, l'adoption d'une formule permettant des projets conjoints, (*pooling & sharing*), est absolument nécessaire.

Après plusieurs années de fonctionnement de l'UE, on a acquis la conviction que le protectionnisme est la pire des solutions pour maîtriser la crise économique. L'histoire nous montre que l'UE se renforce dans les situations de crise, si l'on est capable d'éviter de retomber dans des mesures de protection nationale. Il faut en profiter pour vérifier que la « solution européenne » est beaucoup plus efficace et permet une augmentation du pouvoir et de la visibilité de l'Europe. Autrement, l'Europe sera condamnée à l'insignifiance et sera dans l'incapacité de peser dans les rapports de force. L'échec de la PCSD serait le dernier échec de l'UE et l'annonce de l'effacement total de l'Europe de la scène internationale.

Il faut réagir rapidement et avec le courage qu'ont montré les pères fondateurs de la Communauté Européenne. Confrontés au dilemme de profiter d'avantages politiques éphémères en réduisant les dépenses militaires en temps de crise, ou d'accepter de maintenir les investissements dans la défense pour s'assurer une position sur la scène internationale, les gouvernements devraient adopter une approche à moyen et long terme, pour se doter des moyens d'une action stratégique nationale et européenne ambitieuse.

*

⁸⁴ Le rapport du député Yves Fromion au ministre de la défense à la demande du Premier ministre envisage la coopération structurée permanente comme un processus dynamique permettant d'améliorer l'efficacité des dépenses de défense, in *Conséquences du Traité de Lisbonne sur les capacités militaires et les programmes d'armement de l'Union Européenne. Extrait des conclusions finales de la mission confiée par Monsieur le Premier Ministre*, Paris, Assemblée National, 30 juin 2010. 60 pages

Notes de lecture

Qiao Liang et Wang Xiangsui, *La guerre hors limites*, traduit du chinois par Hervé Denès, préface de Michel Jan, Paris, Bibliothèque Rivages, 2003, 318 pages.

Un ouvrage chinois de réflexion stratégique sur la guerre au temps de la mondialisation, par deux officiers de l'Armée populaire de libération.

Par Matthieu Ollagnon

Directeur de la revue *Incursions*

La guerre du Golfe a marqué, pour les armées occidentales, le début de ce qui a été appelé la « révolution des affaires militaires ». A la doctrine déjà ancienne de « *l'airland battle* », c'est-à-dire la guerre dans la profondeur et dans les trois dimensions, s'ajoutait la possibilité de « *voir derrière la colline* », de connecter les différents acteurs du champ de bataille et de frapper massivement toujours plus loin et toujours plus précisément. En une dizaine d'années, les armées ont évolués de l'état d'organisations classiques, avec leurs lenteurs et leurs marges d'incertitude, à celle de super-organismes sociotechniques. La révolution des affaires militaires est surtout un processus d'intégration des systèmes toujours plus poussée couplés à une démultiplication des moyens de combat et de traitement de l'information.

Il s'agit, pour les auteurs de la *Guerre hors limites*, d'un leurre et d'une vision étriquée des enjeux réels et des possibilités du monde qui émerge. Au mieux, la révolution des affaires militaires trouve-t-elle grâce à leurs yeux en tant qu'amélioration sensible d'un outil, l'outil proprement militaire. La vraie révolution est, selon eux, dans le changement même qu'apporte l'avènement d'un monde intégré, où tout est connecté. Impossible désormais de vivre pour un Etat dans un splendide isolement, en déléguant ses contacts avec l'extérieur à sa diplomatie, à quelques marchands et à ses forces armées.

Dans ce contexte, comme dans certains arts martiaux, tout peut devenir une arme. Ces fameuses limites que ces stratèges se proposent de dépasser ne sont pas celle de la profondeur ou de l'altitude – il ne s'agit pas de frapper plus loin ou de frapper plus haut – ce sont les limites de la guerre elle-même. Il ne s'agit plus de penser les stratégies de guerre dans le cadre de campagnes militaires ayant un début, une fin, un avant et un arrière, mais d'intégrer les campagnes militaires dans des stratégies globales où elles pourront

coïncider avec des manœuvres financières, des attaques terroristes ou informatiques ou des manipulations de l'opinion publique. Le champ de bataille n'est plus le lieu où s'affrontent les armées, mais le monde entier, dans toutes ses dimensions, et les champs de bataille militaires ne sont que des théâtres parmi d'autres.

On dira qu'il n'y a là rien de très nouveau, quand on sait que, des cabales diplomatiques à l'émission de fausse monnaie, les Etats ne se sont jamais privés d'utiliser l'ensemble des moyens à leur disposition pour conduire la guerre. La différence est dans le degré d'intégration. La guerre, comme montée aux extrêmes et comme lutte visant à imposer sa volonté est par définition un processus tendant vers la dérégulation, ou du moins, secrétant sa propre auto-régulation fondée sur l'équilibre des forces.

En ce sens la guerre est la plupart du temps marquée et expulsée hors du cours normal des choses. Les sociétés tendent à marquer la différence entre guerre et paix, à la fois dans leurs interactions avec l'extérieur, et dans le commerce qu'ont entre eux les hommes qui les constituent. C'est le principe même de la déclaration de guerre. La *Guerre hors limites* est la rupture de ce cadre : en mobilisant tout le spectre des possibilités sociales en vue de l'imposition de la volonté de l'Etat, elle estompe en même temps la frontière entre guerre et paix. Peut-on, par exemple, répondre par un bombardement à une attaque financière ? Est-il légitime de répondre militairement à des attaques terroristes ?

Ecrit avant le 11 septembre 2001, cet ouvrage soulève déjà les questions de fond qui ont agité la décennie. La guerre hors limites est devenue une réalité dont il convient de s'accommoder. En particulier l'articulation de stratégies mobilisant des domaines de la vie de nature différente est devenu un enjeu majeur de la sécurité des nations. Une fois ce constat posé, la réponse apportée par les auteurs est que la stratégie, et donc l'Etat, doivent s'adapter et investir le champ de la guerre hors limites. Il devient stratégiquement indispensable de pouvoir agir de façon coordonnée sur des champs de bataille de nature différente.

Le propos est cependant situé dans le contexte chinois, c'est-à-dire dans un contexte unitaire, où l'Etat n'a pas renoncé à une fonction d'organisation de la société. Comment, dans d'autres contextes, une société démocratique peut-elle attendre de ses institutions non-militaires, et à plus forte raison de sa société civile

elle-même, qu'elles se convertissent en outil de puissance, obligés de sacrifier leur autonomie sur l'autel d'une stratégie coordonnée ?

L'enjeu est bien celui du devenir des sociétés humaines en ceci qu'elles sont des émergences. On peut créer les conditions de qualité de celles-ci, mais les expériences totalitaires du XXème siècle ont montré pragmatiquement qu'on ne pouvait les contraindre et qu'une contrainte générale devient contre-productive, puis délétère. Dans cette perspective, est-ce que, à préparer la guerre ainsi - et nonobstant la justesse de leur diagnostic, les Chinois ne se préparent-t-il pas un raidissement à terme de leur vitalité sociale et un engourdissement de leur renouveau intellectuel et moral ?

D'autres sociétés, ont eu à prendre conscience très tôt de ce qui constituait le nouveau monde de la guerre hors limites. Cela a été le cas de la Grande-Bretagne confronté à l'IRA et d'Israël dans ses relations avec son environnement proche et lointain. Autant il pouvait être envisageable au temps des Romains de crucifier sans discernement toute forme d'opposition militaire à l'Etat ou à l'ordre social, autant dans un monde intégré et complexe, les Etats ont perdu la possibilité de répondre de façon strictement coercitive à des attaques terroristes ou non-conventionnelles.

A ce titre, Israël et la Grande-Bretagne, qui sont des démocraties, ont dû s'adapter à des agressions les touchant dans la chair même de leur corps social sans recourir à des stratégies uniquement militaires, qui auraient été destructrices de ce même corps social. Il a fallu dans ces deux cas apprendre, non pas seulement à imposer la volonté de la Nation mais surtout à la préserver, de telle façon que des attaques imprévisibles et multiformes ne la fassent pas fléchir. S'en est ensuivi une tension extrême entre les contraintes de la guerre hors limites et la nécessité de préserver les libertés civiles, tension qui n'a pas été résolue mais qui, à la différence de ce que l'on pressent du modèle chinois, n'a pas été non plus évacuée. Savoir dans quelle mesure l'acceptation de cette tension entre guerre et libertés n'a pas été un élément de la survie morale et, donc stratégique, de ces Etats, serait tout à fait intéressant.

Si le diagnostic des auteurs de la *Guerre hors limites* est juste, les options stratégiques possibles sont donc ouvertes. L'on voit peut-être, à travers cet ouvrage, apparaître en filigrane l'une des grandes lignes de fracture du monde : ou la sujétion de l'émergence sociale à des stratégies de puissance, ou la mise au service de la puissance au service de la création de bonne conditions de l'émergence sociale. Dans tous les cas, c'est un ouvrage particulièrement intéressant.